

Kan man have overenskomster uden fagforeningsmedlemmer?

Det maa her erindres, at denne Følelse af Interessefællesskab angaaende Arbejdsvilkaar ikke blot særlig hos Arbejderne faar sin Næring fra den rent praktiske egoistiske Beregning, at Kammeratens Arbejdsvilkaar paavirker mine egne, men ogsaa fra en efterhaanden skabt aandelig Faktor: Klassebevidstheden med Hensyn til Arbejdsvilkaar.

Carl Ussing (1935, p. 272)



CHRISTIAN LYHNE IBSEN
Adjunkt, FAOS, Institut for Sociologi
Københavns Universitet

Indledning

Denne artikel vil diskutere en af de mest alvorlige udfordringer aftalemodellen står over for i disse år: forholdet mellem organisering og overenskomstregulering. Carl Ussing¹ – en af grundlæggerne af den danske aftalemodel – beskriver i ovennævnte citat, hvordan lønmodtagerne har både en individuel interesse og kollektiv bevidsthed med hensyn til regulering af arbejdsvilkår. Individuelt er den enkelte lønmodtager i et konkurrenceforhold med andre lønmodtagere og kan derfor have nytte af en vis kollektiv regulering af løn- og arbejdsvilkår for ikke at blive udkonkurreret (underbudt). Men kollektivt fremvokser der også en klassebevidsthed, som går ud over de individuelle kalkulationer og strategier, og derfor holder lønmodtagerne sammen som gruppe overfor arbejdsgiverne. Citatet fremhæves fordi det understreger, at overenskomsterne bygger på organisering af lønmodtagerne (og arbejdsgiverne) ud fra et interessefællesskab og en klassebevidsthed. Med andre ord har institutionen – overenskomstregulering – på arbejdsmarkedet rod i organisering af parterne. Omvendt vil en af-organisering af arbejdsmarkedet på længere sigt føre til selvreguleringens endeligt – i hvert fald som vi kender den i dag – og ganske sikkert en alternativ form for lovregulering med helt andre virkemidler, egenskaber og politisk dynamik. Konklusionen på artiklen vil allerede blive foregribet her; arbejdsmarkedets organisationer er ikke umiddelbart på vej til at forlade deres

regulerende rolle, men der er skred i princippet om selvregulering med en bevægelse imod en større rolle for staten pga. parternes – og særligt fagforeningernes – svækkede position.

Forholdet mellem organisering og overenskomstdækning

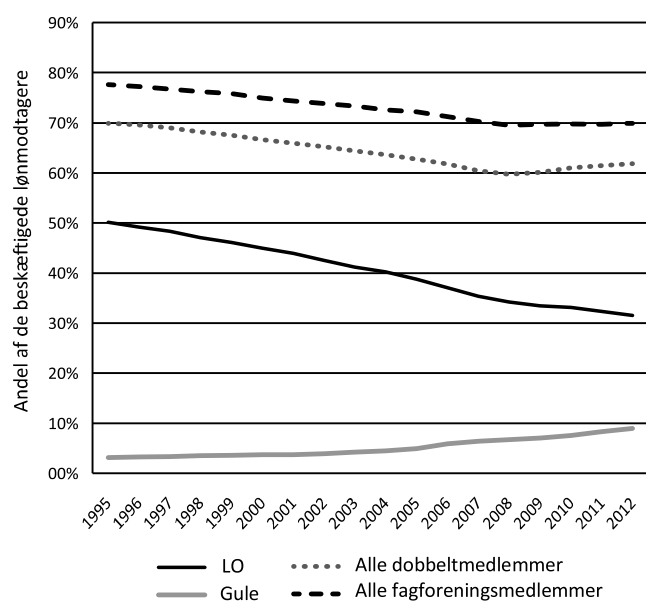
Den anerkendte østrigske professor Franz Traxler skrev i starten af det nye årtusinde, at overenskomstdækningen i Europa ironisk nok ville blive reddet af arbejdsgiverorganisationerne – ikke fagforeningerne (Traxler, 2003). Baggrunden var, at selvom fagforeningerne havde mistet deres medlemmer, var overenskomstdækningen i de fleste europæiske lande stadig høj, fordi arbejdsgiverne stadig organiserede sig i foreninger, der havde overenskomster. Fagforeninger 'lånte' dermed arbejdsgiverforeningernes repræsentativitet. I mange europæiske lande var arbejdsgiverne dog ikke blevet kollektivistiske, men de var derimod tilskyndet til organisering af love om almen-gørelse af overenskomsterne (erga omnes) til ikke allerede dækkede virksomheder. Hermed kunne man ligeså godt være medlem for at få indflydelse på og service til reguleringen ved overenskomst. Staterne gav således støtte til overenskomstregulering ved almen-gørelsen. I Danmark – samt Sverige – er der som bekendt ikke denne institutionelle støtte til overenskomstreguleringen, og parterne indgår overenskomster frivilligt eller ved økonomisk pression fra modparten. Den økonomiske pression er historisk bygget på konfliktvåbnet med hovedkon-

NOTE 1 Carl Ussing stod for Augustudvalgets arbejde i 1910 og dermed institutionaliseringen af den danske aftalemodel efter Septemberforliget af 1899. Han stod derfor fadder til den Faste Voldgift (Arbejdsretten) og Forligsinstitutionen, to institutioner, der knæsatte arbejdsmarkedets parters selvregulering af løn- og arbejdsvilkår, idet de definerede grænserne for statens indblanding i parternes regulering ved overenskomster.

flikter og sympatikonflikter imod virksomheder, der ikke havde overenskomst med den relevante fagforening.

Det er efterhånden almenkendt, at de overenskomtbærende fagforeninger har været under pres i de seneste to årtier. Figur 1 nedenfor viser udviklingen fra 1995 til 2012.

Figur 1: Udviklingen i organiserede lønmodtagere (andel af beskæftigede 1995-2012, ekskl. Lederne)



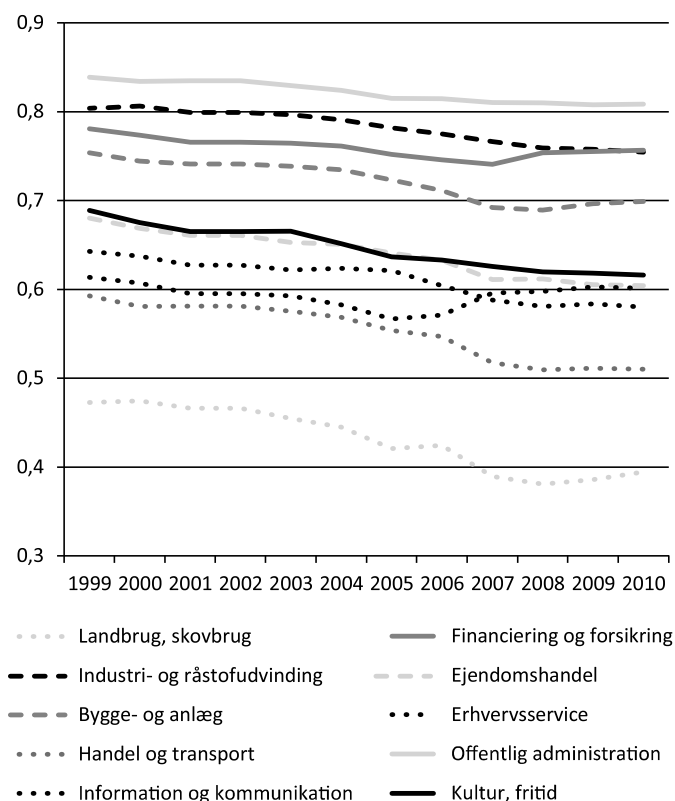
Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger (Toubøl et al., 2015)

Udviklingen kan karakteriseres ved tre punkter. For det første har der været et generelt fald i organisationsgraden på det danske arbejdsmarked, hvilket kan ses på linjen for 'Alle fagforeningsmedlemmer'. Dette fald indbefatter også de såkaldte dobbeltmedlemmer – dvs. lønmodtagere, der er medlemmer af både a-kasse og fagforening – hvilket kan ses på linjen for 'Alle dobbeltmedlemmer'. For det andet er det særligt LO-organisationerne, som har oplevet en tilbagegang. Dette kan i nogen grad skyldes den erhvervsstrukturelle udvikling – dvs. lønmodtagerne uddanner sig væk fra LO-organisationernes domæner – men det skyldes også, at flere bliver uorganiserede. Dette kan som nævnt ses ved det generelle fald i organisationsgrad. Endvidere har de gule organisationer overtaget LO-organisationernes organisationsområde, hvilket kan ses på den gule linje. For det tredje betyder de gule organisationers fremgang, at den 'effektive organisationsgrad' – dvs. andelen af lønmodtagere, der er organiseret i de overenskomtbærende fagforeninger – er faldet markant og nu er på ca. 60 procent af de beskæftigede lønmodtagere – et fald fra omkring 75 procent i 1995.

Disse overordnede tendenser skjuler endvidere betydelige forskelle på tværs af brancher, og det er særligt LO-området for ufaglærte i privat sektor, der står svage. Paradoksalt nok også

de grupper, der har mest ud af fagforeningen og overenskomsterne – se grafen nedenfor.

Figur 2: Organisationsgraden i udvalgte brancher 1999-2010



Kilde: Danmarks statistik, egne beregninger (Toubøl et al., 2015)

Overordnet set kan vi i den nuværende situation identificere seks sammenhængende udfordringer for overenskomstforholdet. De to første vedrører etableringen eller fortsættelsen af overenskomstforholdet:

1. Overenskomstdækningen bliver udfordret af nye virksomheder, som fravælger overenskomsten enten fordi de ikke bliver spurgt, eller fordi der ikke bliver lagt det nødvendige faglige pres på virksomheden til at indgå en overenskomst. Manglende organisering i særlige brancher, hvor LO-organisationsgraden er særlig lav – handel, restauration, hotel og landbrug er de fremmeste eksempler – vil derfor have svært ved at håndtere nye virksomheder, og da virksomhedsomsætningen inden for disse segmenter også er høj, vil det være ekstra svært at opretholde overenskomstdækningen. Arbejdsgiverforeningerne inden for disse fag bliver dermed ekstra vigtige for overenskomstdækningen, men hvis der tilbydes medlemskaber af arbejdsgiverforening uden overenskomsten, kan dette være en ekstra tilskyndelse til nye virksomheder om at undgå overenskomsten.
2. Relateret til den første udfordring kan etablerede virksomheder med overenskomst forsøge at frigøre sig fra

overenskomsten med en konflikt. Det er klart, at en sådan frigørelseskonflikt vil være mere effektiv, såfremt der ikke er organiserede ansatte i selve virksomheden og i de relaterede virksomheder til at lave et modtræk. Vejlegård-sagen er på sin vis et eksempel på, hvordan blokade og sympati-konflikter kan blive svækkede af manglede medlemmer på selve virksomheden og i de relaterede virksomheder. Læren kan opsummeres i følgende punkter 1) arbejdsgiveren var i stand til at frigøre sig fra overenskomsten, 2) vælge en anden overenskomst, 3) modstå den faglige konflikt og 4) vende stemningen hos lønmodtagerne imod lønmodtagerne. De tre første punkter viser forholdet mellem organisering og overenskomstdækning, idet en bedre organisering af lønmodtagerne indenfor restaurationsbranchen og relaterede brancher ville have gjort den økonomiske pression mere effektiv. Det sidste punkt henviser derimod til et mere grundlæggende problem for selvreguleringen faglige forudsætning; lønmodtagerne identificerede sig ikke med 3F's overenskomstkraft, selvom det var beviseligt, at 3F's overenskomst var økonomisk bedre for de ansatte på Vejlegården end Krifas overenskomst (3F, 2012). Såfremt Amin Skov ikke havde kunnet rekruttere arbejdskraft eller få leveret til sin forretning, ville han måske hurtigere have bukket under og tegnet overenskomst med 3F.

De fire næste udfordringer vedrører vedligeholdelsen af overenskomsterne, når de er til stede:

3. Med færre medlemmer vil rekruttering af TR'er blive vanskelig og i nogle virksomheder umulig. Vi ved fra anden forskning, at tilstedeværelsen af en TR er afgørende for det de ansattes beskyttelse lokalt og derudover også for rekrutteringen af medlemmer (Larsen *et al.*, 2010; Ibsen *et al.*, 2012). Derfor vil færre TR'er også være et organiseringsproblem – og der skabes med andre ord en ond cirkel.
4. Svækkelsen af de overenskomstbærende organisationer og TR-rollen lokalt er derfor ekstra problematisk i virksomheder med mindstebetalings- og minimallønssystemer, idet den lokale forhandlingsstyrke alt andet lige svækkes, såfremt der ikke er en høj organisering på arbejdspladsen. Dette kan forværres af problemer med at finde kvalificerede tillidsrepræsentanter, eller at arbejdsgiveren stiller spørgsmålstegn ved forhandlingsmandatet, når der er mange uorganiserede eller gule medlemmer på virksomheden.
5. De branchevise overenskomstforhandlinger kan blive præget af, at arbejdsgiverne ikke 'tror' på den underliggende trussel om storkonflikt, fordi der ikke er medlemmer til at gennemføre den. Dette kan give arbejdsgivernes forhandlere en fordel overfor forbundene. Såfremt arbejdsgiverne ikke tror på storkonflikt, fordi fagforeningernes konfliktvåben er stækket, kan de begynde at forhandle med dette i baghovedet.
6. Overvågningen af overenskomstens overholdelse kan blive svækket af færre medlemmer, idet der alt andet lige vil være færre ansatte og TR'er med kendskab til de faglige systemer og overenskomstens bestemmelser – se afsnittet om social dumping nedenfor.

Disse udfordringer hænger uløseligt sammen. Og i henhold til Traxlers forudsigelse (2003) kan man forestille sig, at arbejdsgiverne ikke per automatik eller af sin gode vilje vil etablere eller opretholde selvreguleringen – hvis de kan blive fri. Som Kochan m.fl. (1994) bemærker om udraderingen af overenskomster i USA siden 1970'erne, ville de fleste arbejdsgivere gerne være fri for fagforeninger, hvis de fik frit valg.

Branchernes egne logikker

Selvom arbejdsgivernes første-præference ikke er overenskomstregulering, kan tilstedeværelsen af stærke fagforeninger, der presser arbejdsgiverne, skabe fundamentet for en intern regulering af konkurrencen mellem virksomheder i en branche. Arbejdsgivere med overenskomst kan således have en interesse i, at lønnen bliver taget ud af konkurrencen ved, at andre virksomheder får overenskomsten og dermed betaler samme pris for arbejdskraften. Overenskomsten har således en kartellignende funktion, idet løndelen i virksomhedernes omkostninger bliver ens for alle. Denne funktion er dog udsat for gratis-problemer, idet nogle virksomheder kan free-ride på de andres overenskomst ved at stå udenfor og dermed få lavere arbejdskraftomkostninger end konkurrenterne (Olson, 1965; Traxler, 2007). Stærke fagforeninger, der kan presse disse gratister, er således ønskelige for de virksomheder, som har overenskomsten (i deres stille sind ønskede de af Vejlegårdens konkurrenter med 3F/Horesta-overenskomsten sikkert, at 3F ville lykkes). Med andre ord kan selvreguleringen ved overenskomst være ønskelig for arbejdsgiverne, så længe alle virksomhederne i et marked/branche overholder den, hvorimod en stor andel udenfor vil erodere overenskomstens kartelfunktion. Med tanke på, at overenskomsterne i dag omhandler meget mere end løn – dvs. arbejdsmarkedspension, efteruddannelse, barsel, løn under sygdom mm. – så kan konkurrencefordelen ved at free-ride hurtigt blive anseelig.

Kartel-funktionen virker forskelligt afhængigt af branchernes kvalifikationsbehov i forhold til arbejdskraften (Schmitter og Streeck, 1999). I brancher med lavt kvalifikationskrav – restaurationsbranchen er i de senere år blevet et godt eksempel – vil virksomhederne ofte have et stort arbejdsudbud, og gratisterne vil derfor kunne underbyde de andre virksomheder – dvs. bryde bunden i overenskomsten. Omvendt forholder det sig i brancher med højt kvalifikationskrav, hvor overenskomsten i nogen grad kan virke som et loft for arbejdskraftomkostningerne, fordi virksomhederne internt aftaler ikke at kappes om de højtuddannede ansatte med højere løn. I den forstand vil free-riding i disse brancher betyde lønglidning snarere end løntryk. Det er ikke noget tilfælde, at løngevinsten for uddannelse er relativt lav i de skandinaviske lande i forhold til andre lande (Hanushek *et al.*, 2015). Og det er heller ikke noget tilfælde, at ingeniører i Danmark foretrækker individuel løn i den private sektor i stedet for overenskomstreguleret løn.

Kartelfunktionens effektivitet er desuden betinget af branchens internationalisering (Katz, 1993). Såfremt branchens virksomheder konkurrerer på internationale markeder – hvis arbejdskraft indtil videre ikke er reguleret af internationale kollektive

Tabel 1: De forskellige logikker i udvalgte brancher

	Kvalifikationsbehov	Internationaliseringsgrad	Virksomhedsstørrelse	Kapital/arbejdsintensitet	Faglig organisering
Fremstilling	Blandet – stigende	Produktmarked	Blandet – overvejende stor	Kapitalintensiv	Høj
Byggeri og anlæg	Blandet	Arbejdsmigration	Blandet – overvejende små	Arbejdsintensiv	Høj
Hotel, restauration og detail	Lavt – faldende	Arbejdsmigration	Blandet – overvejende små	Arbejdsintensiv	Lav
Transport og lager	Blandet – faldende	Service marked/ arbejdsmigration	Blandet – overvejende små	Blandet	Mellem
Landbrug	Lavt	Produktmarked/ arbejdsmigration	Blandet – overvejende lille	Blandet – overvejende arbejdsintensiv	Lav

forhandlinger – så bliver den nationale regulering selvklart udfordret. Internationaliseringen kan vedrøre produkt- og serviceydelser, hvor danske virksomheder konkurrerer med udenlandske virksomheder – fremstilling er et typisk eksempel. Såfremt produkter og services fra danske virksomheder konkurrerer internationalt, mindskes kartelfunktionens effektivitet. Men internationalisering betyder også fri bevægelighed af arbejdskraft, som set i diskussionen om social dumping (Dølvik and Visser, 2009). Bygge- og anlægsbranchen er eksempel på en tidligere hjemmebranche – dvs. beskyttet fra internationalisering pga. den geografiske binding til hjemmemarkedet – som nu er udsat for internationalisering. Og såfremt arbejdsstyrker og udstationerede tjenesteydere leverer arbejdskraften i Danmark, mindskes kartelfunktionens effektivitet. Endelig kan selve jobbet være udsat for internationalisering i kraft af udflytning af jobs til arbejdssteder i udlandet, hvilket klassisk har været tilfældet i tekstilindustrien og siden generelt i fremstilling, men nu også ses i eksempelvis IT-virksomheder og andre serviceerhverv, hvor den fysiske tilstedeværelse ikke længere er påkrævet (Hansen, 2014).

Virksomhederne vil derudover have forskellige interesser for overenskomstregulering afhængig af deres størrelse. Store virksomheder med egne HR-afdelinger er i stand til at administrere og dermed overholde overenskomsternes mange bestemmelser, hvorimod de mindre virksomheder kan have svært ved dette. Sidstnævnte vil derfor ofte have meget brug for arbejdsgiverforeningens hjælp til administrationen, men kan også have en større interesse i at blive fri for overenskomsten i det hele taget. For fagforeningen er de store virksomheder desuden nemmere at 'holde styr' på, idet der ofte er nok ansatte til at holde en kritisk masse af organiserede. De mindre virksomheder kræver derimod en større indsats, og der er helt klart 'stordriftsfordele' for fagforeningerne ved de store virksomheder.

Endelig er kapital/arbejdsintensitet i virksomhederne væsentlig (Schmitter and Streeck, 1999). I virksomheder med høj kapitalintensitet, dvs. hvor arbejdskraftomkostningerne udgør en relativt lille del af de samlede omkostninger, vil overenskomsten være af mindre betydning. Med andre ord vil den eventuelle merudgift ved at have en overenskomst betyde mindre for kapitalintensive virksomheder – og omvendt for kapitalekstensive

virksomheder. Således kan man også forvente, at tilbøjeligheden til at free-ride i arbejdsintensive brancher – såsom hotel og restauration – er større end i kapitalintensive brancher.

Disse mere eller mindre objektive forhold i virksomhederne er dog ikke determinerende for overenskomstregulering pga. organiseringen af lønmodtagerne og det forømtalte økonomiske pres. Historisk har den danske fagbevægelse således haft en tilstrækkelig styrke på tværs af faggrupper, uddannelsesniveau og brancher, så overenskomstdækningen generelt har været og stadig er høj. Med andre ord har den faglige organisering og styrken i det økonomiske pres været tilstrækkelig til, at virksomheder på tværs af forskellige kvalifikationsbehov, internationalisering, størrelse og kapital/arbejdsintensitet har fået overenskomster. Fremtiden for den danske overenskomstregulering afhænger af, hvorvidt fraværet af lønmodtagerorganisering og økonomisk pres i særlige brancher vil få arbejdsgiverne til at forlade selvreguleringen.

Tabel 2: Overenskomstdækning på tværs af brancher

	Fremstilling	Bygge- og anlæg	Privat service**	Total
Dækket*	70	74	59	63
Ikke-dækket	30	26	41	37
Total	100	100	100	100

Kilde: Ibsen et al. 2012

N = 1675

* Inkluderer både kollektive og lokale aftaler.

** Inkluderer brancherne: El-, gas-, varme- og vandforsyning, handls- og reparationsvirksomhed, restaurations- og hotelvirksomhed, transportvirksomhed, Fastejendom, udlejnings-, forretningservice mv., Bank-, finans og forsikringsvirksomhed, information og kommunikation, Anden privat virksomhed, Liberale, videnskabelige og tekniske tjenesteydelser.

Ifølge de årlige opgørelser fra DA har overenskomstdækningen været nogenlunde stabil de seneste 10-15 år omkring 85-83 procent (se DA's arbejdsmarkedsrapporter). Desværre kan vi ikke med nuværende datamateriale give et præcist billede af overenskomstdækningen på tværs af brancherne på det danske

private arbejdsmarked. Problemet er, hvordan man opgør overenskomstdækningen for de uorganiserede arbejdsgivere, og her forlader man sig på spørgeskemaundersøgelser foretaget af Danmarks Statistik hvert fjerde år.

Et bud på overenskomstreguleringen på tværs af brancher kommer fra Ibsen et al.s spørgeskema undersøgelse (2012) (se tabellen ovenfor). Her ses det, at fremstilling og bygge- og anlægsbranchen er bedre dækket end privat service, hvilket også ligger i tråd med ovennævnte betragtninger. Vi kan dog ikke se, hvordan udviklingen har været, og privat service er en meget sammensat kategori med mange forskellige brancher. Derudover kan sådanne surveys også lide af problemer med fejlrapportering pga. lønmodtagernes manglende kendskab til overenskomstreguleringen (Andersen og Ibsen, 2013). Fra DA's opgørelser ved vi, at der er kommet flere virksomheder ind i arbejdsgiverforeningerne, hvilket alt andet lige skulle styrke overenskomstdækningen. Men det ser også ud til, at overenskomstdækningen for de uorganiserede virksomheder er faldende – dvs. dækningen ved tiltrædelsesoverenskomster og selvstændige virksomhedsoverenskomster er faldende (DA, 2013). Dette tyder på, at overenskomstdækningen i de ovennævnte brancher er under pres.

Social dumping i et overenskomstperspektiv

Et særligt pres, som har tiltrukket sig ekstra opmærksomhed i det sidste årti, er social dumping ved brug af arbejdsmigranter enten som ansatte eller udstationerede tjenesteydere på et frit europæisk arbejdsmarked. Uden at gå ind i begrebets tydeligt negative konnotationer kan social dumping defineres ud fra Laval-udvalgets betragtninger. Andersen og Felbo-Kolding (2013) skriver, at social dumping i en dansk sammenhæng ... *'normalt' bliver brugt om forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau ... 'det sædvanlige danske niveau' betyder, at vilkårene skal ligge inden for rammerne af den relevante kollektive overenskomst.* Dog er social dumping ikke kun knyttet til arbejdsmigration. Ser vi på udviklingen i Danish Crown, er det lige så tydeligt, at den tyske dumping af løn og arbejdsvilkår i det seneste årti via eks. Hartz-reformerne og manglende overenskomstdækning, giver pres på NNF's overenskomst med DI.

Den aktive del, 'dumping', består i arbejdsgiverstrategier, der har til formål at bringe løn og arbejdsvilkår tilbage ind i konkurrence – dvs. free-ride på de andres overenskomst eller bringe overenskomsten ud af funktion. Diverse undersøgelser foretaget af FAOS på Københavns Universitet viser, hvordan brugen af arbejdsmigranter fra særligt Central- og Østeuropa presser overenskomstens kartelfunktion i særlige brancher såsom rengøring, landbrug, bygge- og anlægssektoren, transport, handel, hotel og restauration (Arnholtz and Wesley Hansen, 2009; Andersen and Felbo-Kolding, 2013).

Der tegner sig derudover et billede af betydelige forskelle inden for disse brancher mellem ansatte arbejdsmigranter og udstationerede tjenesteydere. De ansatte vil i mange tilfælde arbejde inden for overenskomstens bestemmelser, men arbejdsgiverne

vil udnytte fleksibiliteten i overenskomsten og eksempelvis tilbyde minimumsniveauet – dvs. uden lokale løntillæg og en konsekvens af udfordring 4 ovenfor. Spørgsmålet for denne gruppe er derfor, hvorvidt man betragter overenskomstens minimumslønninger som 'det sædvanlige niveau', eller om det skal være medianlønnen (dvs. den typiske løn med lokale tillæg). Dette vil parterne naturligvis have divergerende holdninger til.

De udstationerede tjenesteydere vil derimod ofte få løn og arbejdsvilkår væsentligt under overenskomstens bestemmelser – en konsekvens af enten manglende overenskomstdækning (udfordring 1 og 2) eller manglende kontrol og sanktion af brud på overenskomsten (udfordring 3, 4 og 6). En selvstændig pointe er her, at arbejdsmigranterne ofte i ringe grad er medlemmer af fagforeninger, hvorfor selvreguleringen bliver endnu sværere (Arnholtz og Wesley Hansen, 2009). Der ser ud til – med forbehold for registreringens kvalitet – at udstationering er særligt udbredt i byggeri- og anlægssektoren samt i landbrug, hvorfor der også her kan være tale om særdeles ringere løn og arbejdsvilkår i disse brancher.

Som Andersen og Felbo-Kolding (2013) bemærker, er udfordringen ved social dumping ikke løst bare ved overenskomstdækning, idet denne regulering aldrig er bedre end dens håndhævelse. Dette problem søges løst via bedre kontrolmekanismer og registrering, og her er staten i den grad kommet på banen med understøttelse til håndhævelse. Hvorvidt lovgivningsmagtens håndsrækning til parterne er en indbydelse til Sisyfosarbejde eller en reel løsning af udfordringen, er endnu ikke til at vide.

Med udvidelsen af EU og integrationen af arbejdsmarkeder og servicemarkeder bliver spørgsmålet, om brancherne over tid vil finde en form af ligevægt med det nye udbud af udenlandsk arbejdskraft. Her er flere scenarier mulige:

1. **Segmentering:** Jobs i brancher med mange arbejdsmigranter bliver opdelt i to i høj grad adskilte hovedgrupper: Et hovedsagligt for lønmodtagere med overenskomstdækning og gode løn- og arbejdsvilkår og et andet hovedsagligt for migrantarbejdere oftest uden overenskomstdækning og gode arbejdsvilkår.
2. **Race to the bottom:** Forskellene i løn og arbejdsvilkår mellem danske lønmodtagere og migrantarbejdere udlignes og får et fælles niveau, efterhånden som lønmodtagerne konkurrerer om jobbene. Dette niveau vil typisk ligge under, hvad der normalt har været gældende i overenskomstdækkede virksomheder.
3. **Race to the top:** Migrantarbejderne integreres efterhånden i aftalemodellen med faglig organisering og overenskomstdækning, således at de indgår på lige fod med danske lønmodtagere og på overenskomstens vilkår. Herunder får de også del i lokalt forhandlede tillæg.

Det er klart, at fagforeningerne i Danmark håber på det sidste scenario. Et forsigtigt bud på, hvilket scenario der kommer til

at gælde, vil være, at det typisk vil afhænge af branchespecifikke forhold – som opsummeret i tabel 1 ovenfor. Særligt kan man forvente, at mindre virksomheder som underentreprenører vil give fagforeningerne stadige problemer. Dette kan føre til scenario 1, hvor brancherne er opdelt i 'gode' og 'dårlige' løn og ansættelsesvilkår. Men det vil også afhænge af parternes og statens tiltag i forhold til social dumping, herunder hvor godt fagforeningerne kan organisere de nyankomne arbejdstagere og derigennem kræve og håndhæve overenskomsten. Derudover må vi forvente, at branchernes ligevægt ikke er statisk, idet både arbejdstagere og arbejdsgivere konstant vil agere på nye måder. Særligt arbejdsgivernes strategier i forhold til at skaffe konkurrencefordele er derfor afgørende for, hvilket scenario der kommer til at gælde og i hvor lang tid.

Løsninger i en verden, hvor parterne ikke selv kan løfte
Som Andersen (2014) bemærker, er balancerne mellem lovgivning, overenskomster og marked allerede i bevægelse – særligt påvirket af tiltag mod social dumping, men med relevans for hele arbejdsmarkedet, såfremt overenskomstregulering generelt kommer under pres pga. lav organisering af lønmodtagere og arbejdsgivere.

Hvad sker der, hvis parterne ikke længere selv kan klare reguleringen af arbejdsmarkedet? Dvs. når reguleringen bliver et mindre reservat af arbejdsmarkedet, som ellers overlades til individuelle markedstransaktioner mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Vi ved fra andre lande, at dette scenario typisk medfører større diversitet i løn og arbejdsvilkår, hvilket også oftest vil medføre en stigende ulighed i samfundet – højest sandsynligt større, end hvad den danske befolkning er indstillet på. Dette kan medføre folkeligt og politisk krav om en anden type af regulering, der så at sige laver en bund for løn og arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet.

Staten kan almengøre parternes overenskomster. Denne mulighed er for nyligt blevet brugt i Norge for udvalgte brancher, og tager i princippet hånd om problemet med free-riding på overenskomsten (Ibsen, 2012), men rækker også ved princippet om selvregulering, idet der ikke længere er tale om indgåelse af frivillige aftaler. Og hvorfor skulle man som lønmodtager være medlem, når faglig styrke ikke er påkrævet for overenskomstdækningen – à la den franske situation? Og hvad sker der med overenskomsterne indhold, når der almengøres? Vil hele indholdet blive almengjort eller kun dele af overenskomsten?

I fraværet af overenskomstdækning kan staten også gå ind direkte og regulere med lovbestemt minimumsvilkår for arbejdstagerne. Hermed er selvreguleringsprincippet for alvor truet, idet aftalerne i så fald skulle bygge ovenpå lovgivningen, hvilket for nogle arbejdsgivere vil forekomme omsonst; hvorfor lægge ovenpå? Og vil det være muligt for fagforeninger at konflikte, såfremt en minimumslov gælder og bliver overholdt? De historiske eksempler på lovgivning i andre lande tyder på, at nogle løn og arbejdsvilkår i nogle brancher vil finde sig til rette på lovens niveau, som dermed også vil være et maksimum for

nogle stillinger. Derudover vil lovene udgøre et enten teknisk-administrativt eller politisk-administrativt domæne, hvor justeringer af eks. minimumslønnen kan have lange udsigter. Eksempelvis lå den føderale minimumsløn i USA på lige over 5 \$ i 10 år 1997 til 2007 (kilde: US Department Labor), fordi politikerne ikke justerede den. Denne problemstilling vil nu være gældende i Tyskland, når den nye lovbestemte minimumsløn træder i kraft. Det er i øvrigt værd at bemærke, at den tyske fagbevægelse har vægret sig fra lovbestemt minimumsløn i mange år netop for at beskytte sin autonomi – det er således dens svaghed, der har banet vejen for lovregulering.

Indtil videre har de politiske og overenskomstmæssige tiltag været rettet imod at styrke parternes egne forudsætninger for at håndhæve overenskomsterne (Pedersen, 2009; Andersen, 2014). Kædeansvar – rettet imod at gøre hovedentreprenør ansvarlige for underentreprenørers overholdelse af overenskomsten – er fagforeningerne ikke kommet igennem med over for arbejdsgiverne. Derimod har kommunale arbejdsgivere indført såkaldte arbejdsklausuler, som sikrer, at arbejde på offentlige bygge- og anlægsopgaver foregår på sædvanlige danske løn og arbejdsvilkår (med den usikkerhed, denne formulering indeholder). Øget kontrolmuligheder og registrering inden for særligt transport, men også brug af ID-kort i byggeri- og anlægssektoren er andre værn mod social dumping, som regeringen har indført på det seneste.

Disse tiltag viderefører det danske selvreguleringsprincip og følger den linje, man lagde i det såkaldte Laval-udvalg, som afleverede sin betænkning i 2008. Her kodificerede man blandt andet konfliktretten – det bærende princip i selvreguleringen – men tog ikke tiltag til yderligere statsindblanding på trods af udfordringerne med arbejdskraftens frie bevægelighed i EU (Pedersen, 2009). Staten får altså en større rolle i at kompensere for parternes – og særligt fagforeningernes – svækkede position på arbejdsmarkedet, med det formål at opretholde overenskomstdækningen og selvreguleringens effektivitet. Denne linje cementerer det tætte forhold mellem overenskomstsyste- met og lovgivningsmagten, idet sidstnævnte går ind og forsværer parternes primat. Det paradoksale i dette er, at parterne accepterer eller ligefrem ønsker, at staten skal støtte dem, men samtidig beder staten om at respektere selvregulering.

Alternativet til dette paradoks er styrkelse af parternes organisering, som ligger langt mere i tråd med selvregulerings principper – som defineret af blandt andre Carl Ussing. Spørgsmålet er dog, om dette er et realistisk scenario i særligt 'svære' brancher, hvor fagforeningerne skal omfavne grupper, der har vist sig meget svære at organisere. Hvordan fagbevægelsen – med Carl Ussings ord – kan revitalisere og dirigere den praktiske egoistiske beregning og klassebevidstheden hos lønmodtagerne, er den største udfordringer for den danske aftalemodel, og meget står på spil for arbejdsmarkedets svageste.

REFERENCER:

- 3F (2012) *Sammenligning på hotel- og restaurationsområdet mellem de to overenskomster pr. 1. Marts 2012: Kaf-Krifa og Horesta-3f (Juni 2012)*, 3F.
- Andersen, S.K. (2014) 'Reguleringskampen – tiltag mod social dumping i overenskomster og lovgivning'. In Ibsen, C.L. and Høgedahl, L. (eds) *Økonomi og arbejde i det 21. århundrede – Et festskrift til Flemming Ibsen*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 167-188.
- Andersen, S.K. and Felbo-Kolding, J. (2013) *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*, København.
- Andersen, S.K. and Ibsen, C.L. (2013) *Hk/ Danmark Hovedorganisationsundersøgelse*, København.
- Arnholtz, J. and Wesley Hansen, N. (2009) *Lo-Dokumentation: Polonia i København*, København.
- DA (2013) *Arbejdsmarkedsrapport 2012*, København, Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dølvik, J.E. and Visser, J. (2009) *Free Movement, Equal Treatment and Worker Rights: Can the Eu Solve Its Trilemma of Fundamental Principles*.
- Hansen, N.W. (2014) *Offshoring and the High End of the Job Market – a Cross Sector Analysis*, Paper presented at SASE Annual Conference 2014, USA.
- Hanushek, E.A., Schwerdt, G., Wiederhold, S. and Woessmann, L. (2015) 'Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC', *European Economic Review*.
- Ibsen, F. (2012) 'Almengørelse af overenskomsterne – Et støtteben til den danske model?', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14.
- Ibsen, F., Høgedahl, L. and Scheuer, S. (2012) *Kollektiv Handling – Faglig Organisering Og Skift Af Fagforening*, Frederiksberg, Nyt fra Samfundsvideenskaberne.
- Katz, H.C. (1993) 'The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis', *Industrial and Labor Relations Review*, 47, 3-22.
- Kochan, T.A., Katz, H.C. and McKersie, R.B. (1994) *The Transformation of American Industrial Relations*, Ithaca, NY, ILR Press – Cornell University Press.
- Larsen, T.P., Navrbjerg, S.E. and Johansen, M. M. (2010) *Tillidsrepræsentanten Og Arbejdspladsen – Rapport I*, København.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Pedersen, K. (2009) 'Uklart. Er vi klar til den næste Laval-Dom?', *Politiken*.
- Schmitter, P.C. and Streeck, W. (1999) *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Köln, MPIfG Discussion Paper 99/1.
- Toubøl, J., Ibsen, C.L. and Larsen, A.G. (2015) *Det mobile danske arbejdsmarked og organisering af Lønmodtagere*, Ikke-udgivet arbejdspapir, FAOS.
- Traxler, F. (2003) 'Bargaining, State Regulation and the Trajectories of Industrial Relations', *European Journal of Industrial Relations*, 9, 141-161.
- Traxler, F. (2007) 'The Theoretical and Methodological Framework of Analysis'. In Traxler, F. and Huemer, G. (eds) *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance – a Comparative Analytical Approach*, London, Routledge, pp. 10-35.
- Ussing, C. (1935) *Carl Ussing I Skrift Og Tale – Afhandlinger, Foredrag Og Livserindringer (Udgivet Af Oluf H. Krabbe)*, København, G.E.C. Gads Forlag.

EU-retten og den danske arbejdsmarkedsmodel

Artiklen skitserer nogle hovedtræk af EU's udvikling, herunder især mulighederne for at implementere direktiver ved kollektiv overenskomst, princippet om arbejdskraftens fri bevægelighed og betydningen af EU's Charter om grundlæggende rettigheder.



RUTH NIELSEN
Professor, dr.jur.,
Copenhagen Business School (CBS)

1. EU's udvikling: Det indre marked (fællesmarkedet) og Den europæiske Union

EF/EU startede den 1.1.1958 som et fællesmarkeds-projekt, der kun indeholdt to arbejdsretlige regler af betydning: en regel om fri bevægelighed for arbejdskraft og en regel om ligeløn for mænd og kvinder. Siden begyndelsen af 1970'erne – dvs. nogenlunde samtidig med Danmarks indtræden i EU – har EF/EU's involvering i arbejdsretten fået stadig stigende betydning. EU har indtil nu (2015) engageret sig i tre store projekter.

1. Det indre marked (oprindeligt kaldet fællesmarkedet)
2. Den økonomiske og monetære union (ØMU'en)
3. Unionsborgerskabet med dertil hørende grundlæggende rettigheder

Det indre marked og ØMU'en er overvejende økonomiske projekter, der i høj grad bliver støttet af juridiske regler og institutioner, mens Unionsborgerskabet med dertil hørende grundlæggende rettigheder primært er et juridisk projekt. I perioden fra EF/EU's oprettelse i 1958 til Maastricht-Traktatens ikrafttræden og Unionens oprettelse i 1993 var det indre marked det helt dominerende projekt. Det indre marked er stadig et meget vigtigt delprojekt i EU, men det står ikke længere alene. Ved Maastricht-Traktaten 1992 indledtes ØMU'en og unionsborgerskabet blev indført. I tilknytning til det er der sket en væsentlig udbygning af grundlæggende rettigheder og almindelige retsprincipper.

Den juridiske kerne i det indre marked er regler om fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer,

herunder arbejdskraft og etableringsfrihed for selvstændige næringsdrivende og selskaber. Fri bevægelighed i en indre markeds kontekst er et middel til at sikre fri markedsadgang på tværs af nationale grænser og afvikling af handelshindringer. De primære retskilder er generelle traktatbestemmelser, der har karakter af pligtregler (restriktions- og diskriminationsforbud), navnlig art. 34 om varer i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), art. 45 TEUF (arbejdskraft), art. 49 TEUF (etableringsfrihed), art. 56 TEUF (tjenesteydelser) og art. 63 TEUF (kapital) samt praksis fra EU-Domstolen (EUD). På en række mere konkrete delområder er der sket harmonisering ved direktiver og forordninger. Det gælder fx i arbejdsretten, hvor næsten alle emner i dag har en EU-retlig dimension. EU kan kun vedtage sekundærregulering (forordninger, direktiver og afgørelser), hvis der er hjemmel til det i traktaterne. Den vigtigste hjemmelsbestemmelse for arbejdsretlige direktiver er art. 153 TEUF, der kun hjemler minimums-harmonisering, således at medlemsstaterne er frit stillet til at indføre eller bevare forskellig regulering på nationalt niveau, blot de overholder det mindste niveau, direktiver vedtaget med hjemmel i art. 153 TEUF lægger. Siden øst-udvidelsen af EU i 2004 har det potentielle 'clash' mellem EU's regler om fri bevægelighed på det indre marked og dansk kollektiv arbejdsret fået fornyet aktualitet. (Pedersen 2014, Nielsen 2013, kap. 3).

Reglerne om ØMU'en handler om fælles makroøkonomiske rammer for EU-landene, især på det pengepolitiske og finanspolitiske område. De primære retskilder er traktatbestemmelser, der har karakter af kompetencenormer, navnlig art. 121 TEUF, art. 126 TEUF og art. 136 TEUF, en folkeretlig traktat

mellem EU-landene (Finanspagten), der supplerer Traktaten om den Europæiske Union (TEU) og TEUF samt henstillinger (soft law) fra Rådet til medlemsstaterne om at respektere de makro-økonomiske rammebetingelser vedrørende den økonomiske politik, Rådet beslutter. ØMU'en indebærer, at de nationale finanslove i EU-landene kontrolleres af EU for at sikre, at medlemslandene ikke oparbejder for store underskud på de offentlige budgetter. Medlemslandene må selv om, hvor store offentlige udgifter, de vil have, men de må kun i meget beskedent omfang gældsfinansiere udgifterne. Så hvis et EU-land vil være en generøs velfærdsstat, skal det skaffe sig store offentlige indtægter, typisk gennem et effektivt skattesystem.

Unionsborgerskabet med dertil hørende grundlæggende rettigheder indebærer, at alle statsborgere i et EU-land er unionsborgere med dertil hørende grundlæggende rettigheder (menneskerettigheder). Ifølge art 3, stk. 2 TEU udgør EU et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for unionsborgerne. Fri bevægelighed i en unionsborgerkontekst handler om unionsborgerens valgfrihed med hensyn til, hvilket EU-land de ønsker at bo og arbejde i. De primære retskilder vedrørende unionsborgerskab og grundlæggende rettigheder er primærretlige, navnlig art. 6 TEU om grundlæggende rettigheder og EU's forhold til Den europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), art. 21 TEUF om fri bevægelighed for unionsborgere og EU's Charter om grundlæggende rettigheder, praksis fra EUD, opholdsdirektivet samt EMRK, som efter EUD's praksis udgør en integrerende del af EU-retten og som EU er ved at tiltræde på det folkeretlige plan. Chartret om unionsborgerens grundlæggende rettigheder blev vedtaget som en soft law erklæring i 2000 og hævet i retskildehierarkiet til samme niveau som traktaterne (TEU og TEUF) ved Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1.12.2009.

Før etableringen af EF/EU bestod international arbejdsret primært af ILO regler. ILO (international Labour Organisation) blev stiftet i 1919 som en del af Folkeforbundet (the League of Nations). Efter 2. Verdenskrig blev ILO en FN-organisation. I Philadelphia-deklarationen fra 1944 bekræftede den Internationale Arbejdskonference de grundlæggende principper, ILO er baseret på, især, at 'labour is not a commodity' (O'Higgins 1997). Det synspunkt passer dårligt til tankegangen bag EU's indre markedsregulering, men bedre til rationale bag unionsborgerskabet og de dertil hørende grundlæggende rettigheder (Nielsen 2013, kap. 2).

2. Implementering af direktiver ved kollektiv overenskomst

På det danske arbejdsmarked har kollektive overenskomster i de sidste ca. 100 år spillet en dominerende rolle som retskilde. Lovgiver var før medlemskabet af EU tilbageholdende med at lovgive om arbejdsretlige spørgsmål og overlod det til de kollektive parter at ordne forholdene ved kollektiv overenskomst. Det gjaldt stort set alle spørgsmål vedrørende løn og arbejdstid. Folketinget vedtog fx, kort før Danmark gik ind i EF/EU pr. 1.1.1973, at man ikke ville lovgive om ligeløn til mænd og kvinder. EU-medlemskabet har ændret vilkårene for brug af

kollektive overenskomster som reguleringsmiddel på det danske arbejdsmarked (Nielsen 2012 kap. 1) og har ført til, at der i dag er lovgivning på flere områder end tidligere. Emner, der tidligere alene var overenskomstregulerede, er stadig overenskomstregulerede, men de er tillige lovregulerede.

Danske kollektive overenskomster er partsaftaler, der kun forpligter parterne. Det betyder, at en arbejdsgiver kun er forpligtet ved kollektiv overenskomst, hvis den pågældende har gjort sig til part i en sådan, enten ved individuelt at indgå en kollektiv overenskomst med et modstående forbund eller ved at melde sig ind i en arbejdsgiverorganisation, hvorved arbejdsgiveren bliver bundet af dennes overenskomster. EU-direktiver på det arbejdsretlige område giver normalt rettigheder til alle arbejdstagere i en vis situation. Alle skal tages helt bogstaveligt. Det betyder 100% af de arbejdstagere, direktivet vedrører. EU's ligelønsregel betyder fx, at samtlige kvinder og samtlige mænd, der udfører arbejde af samme værdi som en person af det andet køn, skal have de rettigheder, ligelønsreglen foreskriver. Det kan ikke klares med en dansk kollektiv overenskomst, da overenskomstdækningen, dvs. den procentdel af arbejdsgiverne, der er overenskomstforpligtet, ikke er 100 %.

Det klares i praksis ved, at Danmark vedtager en lov, der implementerer direktivet, således at alle mindst får de rettigheder, de skal have efter direktivet. Danske implementeringslove på det arbejdsretlige område indeholder normalt en bestemmelse om, at loven er subsidiær i forhold til kollektive overenskomster, der opfylder samme krav som direktivet og/eller loven. Det indebærer, at i alle de tilfælde, hvor overenskomstparterne vælger at aftaleimplementere direktivet og med virkning for de arbejdsgivere, der er forpligtede af kollektiv overenskomst, gælder den kollektive overenskomst frem for loven. Evt. tvister om manglende overholdelse af en kollektiv overenskomst, der implementerer et direktiv, skal – ligesom andre tvister om kollektive overenskomster – afgøres i det fagretlige system, dvs. ved domstolen Arbejdsretten eller faglig voldgift. I forhold til ikke-overenskomstforpligtede arbejdsgivere, hvor evt. tvister skal afgøres efter implementeringsloven, skal de behandles ved de almindelige domstole.

I en del EU-lande benyttes almengyldige kollektive overenskomster. De opstår, ved at visse repræsentative kollektive overenskomster ved en forvaltningsakt udstrækkes til at binde alle arbejdsgivere. EUD accepterer sådanne overenskomster som tilstrækkelige til at implementere EU-direktiver, fordi de binder alle berørte arbejdsgivere. Sådanne overenskomster findes ikke i Danmark, hvor arbejdsmarkedets parter hidtil har foretrukket at bevare den gamle danske model, hvor kollektive overenskomster er partsaftaler, som kun binder arbejdsgivere, der frivilligt – evt. under indtryk af kollektive kampskridt fra arbejdstagersiden – har indgået dem.